

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número** 297

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 15 de julio de 2013**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

El Licenciado Jaime José Carrizo Bernal, actuando en representación de **Compañía Chevron de Panamá, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI 384-2010 de 19 de mayo de 2010, emitida por el **Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, los actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega (Cfr. fojas 27-30 del expediente judicial).

**Segundo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega (Cfr. fojas 27-30 del expediente judicial).

**Tercero:** No consta; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No consta; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega (Cfr. fojas 27-32 del expediente judicial).

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 33-37 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

**A.** La parte actora aduce la infracción del artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual establece que nadie podrá ser juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

**B.** La recurrente también invoca la violación de los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, relativos, respectivamente, al orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas, y a la prohibición de emitir o celebrar actos administrativos con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

**C.** La demandante igualmente estima vulnerado el artículo 129 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, según el cual, las infracciones a las normas de esta Ley que no tengan sanciones específicas establecidas, serán sancionadas con multas desde B/.100.00 hasta B/.25,000.00; monto que será determinado en atención a los efectos económicos de la falta, el total de las sumas evadidas o dejadas de pagar, el número de empleados afectados, la gravedad de la falta y la reincidencia (Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial).

**D.** Finalmente, la accionante considera conculcados los artículos 95 y 96 de la Resolución 38,788-2006-JD de 30 de mayo de 2006 que aprueba el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, los que, en su orden, establecen el monto de la multa que corresponde por las infracciones a la

Ley 51 de 2005 que no tengan señaladas otras sanciones específicas; y los factores concernientes a la determinación de la sanción (Cfr. fojas 18-24 del expediente judicial).

**III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, actuando con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26 de la Constitución Política de la República y 8 de la Ley 51 de 2005, procedió a examinar los libros de contabilidad, comprobantes de pago, planillas y demás documentos del empleador Compañía Chevron de Panamá, S.A., luego de lo cual confeccionó el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMA-IO-061-2009 de 10 de julio de 2009, en el cual detalló las omisiones en que había incurrido la mencionada empresa en cuanto a la declaración de vacaciones proporcionales, vacaciones proporcionales del gasto de representación, bonificaciones, honorarios profesionales y décimo tercer mes del gasto de representación, durante el período comprendido de enero de 2003 a diciembre de 2007, las cuales generaron un monto total a cobrar de B/.67,266.25, más los intereses legales que se causaran hasta la fecha de su cancelación (Cfr. fojas 27, 43 y 49 del expediente judicial).

En atención a las omisiones detectadas, el Director General de la Caja de Seguro Social emitió la Resolución 1,182-2009 D.G. de 22 de diciembre de 2009, por medio de la cual resolvió condenar al empleador Compañía Chevron de Panamá, S.A., al pago de la mencionada suma de B/.67,266.25, que corresponde a las prestaciones ya señaladas, más los intereses que se causaran hasta la fecha de su cancelación (Cfr. fojas 43-45 del expediente judicial).

De las actuaciones incorporadas al proceso en estudio también se desprende que, producto de los resultados de la auditoría realizada, el Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, con fundamento en lo establecido en los artículos 91, 101, 122 (numeral 2) y 129 de la Ley 51 de 2005; y 91 y 95 del Reglamento General de Ingresos de la institución, dictó la Resolución DINAI 384-2010 de 19 de mayo de 2010, a través de la cual resolvió sancionar a Compañía Chevron de Panamá, S.A., al pago de la suma de B/.20,200.00, en concepto de multa por la subdeclaración en las planillas de pago y otras infracciones a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 27-30 del expediente judicial).

Igualmente, aparece acreditado en autos que luego de notificarse de este último acto administrativo, la afectada propuso un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la Resolución 617-2010 de 19 de noviembre de 2010, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto original (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la hoy recurrente interpuso un recurso de apelación que, a su vez, dio lugar a la expedición de la Resolución 46,936-2012-J.D. de 14 de agosto de 2012, por cuyo conducto la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social resolvió confirmar en todas sus partes el acto originario, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 33-37 del expediente judicial).

En este contexto, la empresa Compañía Chevrón de Panamá, S.A., actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución 384-2010 de 19 de mayo de 2010 y sus actos confirmatorios (Cfr. fojas 5-26 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, la parte actora afirma que con la emisión de la resolución impugnada,

el Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social vulneró lo establecido en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, ya que se desconocieron los preceptos contenidos en los artículos 32 de la Constitución Política y 35 de la citada ley, debido a que producto del Informe de Auditoría DNAI-AE-PMA-IO-061-2009 de 10 de julio de 2009, se le sancionó dos veces por la misma causa administrativa, es decir, en un primer momento con la Resolución 1,182-2009 D.G. de 22 de diciembre de 2009 y, luego, con la Resolución 384-2010 de 19 de mayo de 2010; por lo que, a su juicio, mediante este último acto la entidad demandada ha violado de manera directa la garantía fundamental de no ser juzgado más de una vez por el mismo hecho. Asimismo indica, que la oportunidad procesal que tenía la Caja de Seguro Social para exigir el pago de la multa se agotó al momento en que se expidió la Resolución 1,182-2009 de 22 de diciembre de 2009, es decir, cuando se le condenó a pagar la suma de B/.67,266.25 (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

Como quiera que al explicar el concepto de la infracción alusiva al artículo 36 de la Ley 38 de 2000, la recurrente manifiesta que con la emisión del acto acusado la entidad demandada igualmente incurrió en la violación del artículo 32 de la Constitución Política de la República, estimamos importante advertir que, conforme con lo establecido en el numeral 1 del artículo 206 del Estatuto Fundamental y el artículo 86 del Código Judicial, le compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia ejercer el control constitucional, razón por la que la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, no tiene competencia para conocer y decidir sobre la infracción de preceptos constitucionales como el que se invoca en la demanda, de ahí que a esta Procuraduría no le es posible emitir un criterio con respecto a la supuesta violación de esta norma.

En cuanto a los cargos de ilegalidad planteados en relación con los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 2000, este Despacho observa que con la emisión

de la Resolución 1,182-2009 D.G. de 22 de diciembre de 2009, la Caja de Seguro Social ordenó a Compañía Chevron de Panamá, S.A., que cancelara las sumas dejadas de pagar en concepto de omisiones de salario; y mediante la Resolución 384-2010 de 19 de mayo de 2010, sancionó la conducta en la que incurrió dicho empleador por la subdeclaración en las planillas de pago y otras infracciones a la Ley Orgánica de la institución, lo que, a nuestro juicio, de ninguna manera puede enmarcarse en la figura del doble juzgamiento, como erróneamente lo interpreta su apoderado judicial; criterio que se basa en las razones de hecho y de Derecho que expresamos a continuación:

Tal como lo indicamos en líneas precedentes, en el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMA-IO-061-2009 de 10 de julio de 2009, confeccionado por el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, se determinaron las omisiones en las que incurrió el empleador al no declarar, durante el período comprendido de enero de 2003 a diciembre de 2007, lo pagado a sus trabajadores en concepto de vacaciones proporcionales, gastos de representación, bonificaciones, honorarios profesionales y décimo tercer mes proporcional del gasto de representación, las cuales se consideraron omisiones de salarios por ser renglones sujetos al pago de la cuota empleado-empleador y generaron un monto total a pagar de B/.67,266.25, al que debían adicionarse los intereses legales que se generaran hasta la fecha de su cancelación (Cfr. fojas 27-37, 43-45 y 49-52 del expediente judicial).

Al examinar el texto de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, esta Procuraduría advierte que con la conducta descrita en el párrafo anterior, el empleador incumplió con las obligaciones establecidas en los artículos 77, 90 y 91, los cuales son del tenor siguiente:

**“Artículo 77. Afiliación obligatoria.** Están obligados a participar en el régimen de la Caja de Seguro Social todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden servicios dentro de la

República de Panamá, incluyendo los trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia.

...”

**“Artículo 90. Obligación del empleador de deducir cuotas.** Los empleadores, al pagar el salario o sueldo a sus empleados, estarán obligados a deducir las cuotas que éstos deban satisfacer de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y, junto con el aporte del empleador, a entregar a la Caja de Seguro Social, el monto de éstas, así como los impuestos nacionales deducidos y retenidos a sus empleados, dentro del mes siguiente al que correspondan, según las fechas que se establezcan en el reglamento que al efecto dicte la Junta Directiva.

El empleador que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior, responderá del pago de sus cuotas y las del empleado, sin perjuicio de las acciones penales que puedan ejercer la Caja de Seguro Social o el empleado, de acuerdo con las disposiciones del Código Penal.”

**“Artículo 91. Pago de cuotas sobre los salarios.** Los empleados y empleadores deben pagar la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que establece esta Ley, sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado.

Para efectos de esta Ley y del Decreto de Gabinete 68 de 1970, sin perjuicio de la definición de salario contenida en el Código de Trabajo, se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de sus servicios o con ocasión de éstos, incluyendo:

1. Las comisiones.
2. Las vacaciones.
3. Las bonificaciones.
4. Las dietas, siempre que sean recurrentes y que excedan el veinticinco por ciento (25%) de un mes de salario. En caso de exceder el porcentaje anterior, tales excedentes serán considerados salarios.
5. Las primas de producción, siempre que excedan el cincuenta por ciento (50%) de un mes de salario.
6. Los gastos de representación de los trabajadores del sector público y privado a partir del 1 de enero de 2006 para ambos sectores. Tales gastos de representación se gravarán con la siguiente gradualidad:

...”

En concordancia con las normas citadas, también se advierte la infracción del artículo 47 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, el cual establece que: *“Es obligación de todo empleador deducir las cuotas de la Caja de Seguro Social, el impuesto sobre la renta y el seguro educativo a que estén obligados sus empleados, a pagar el salario o sueldo de éstos junto con su aporte como empleador, así como la prima de riesgos profesionales a su cargo y entregará estas sumas a la Caja de Seguro Social, dentro de los términos señalados en la Ley.”*

Debido al incumplimiento de estas disposiciones surgió para Compañía Chevron de Panamá, S.A., la obligación de cancelar el monto de los salarios y otras prestaciones salariales no reportadas en sus planillas durante el período comprendido de enero de 2003 a diciembre de 2007, razón por la que el Director General de la Caja de Seguro Social emitió la Resolución 1,182-2009 D.G. de 22 de diciembre de 2009, a través de la cual resolvió condenar a este empleador al pago de las sumas ya descritas (Cfr. fojas 43-45 del expediente judicial).

Producto de las omisiones detectadas por la auditoría llevada a cabo por la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, asimismo quedó en evidencia que la actora había incurrido en la infracción de los artículos 91 y 101 de la Ley 51 de 2005; conducta materializada a través de la subdeclaración en las planillas de pago y en el hecho de no remitir a la Caja de Seguro Social las sumas de dinero correspondientes a las cuotas de los empleados y de los empleadores; lo que, de conformidad con lo establecido en los artículos 122 y 129 del mismo texto legal, en relación con lo indicado en los artículos 91 y 95 del Reglamento General de Ingresos de la institución, trae como consecuencia la aplicación de las sanciones que a continuación se describen:

**“Artículo 122. Declaraciones falsas y subdeclaración.** Se sancionará con una multa desde trescientos balboas (B/.300.00) hasta veinte mil balboas (B/.20,000.00), sin perjuicio de la acción penal correspondiente, a:

1. ...

2. Los empleadores que hagan subdeclaraciones en sus planillas, entendiendo como tales la acción de declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, con el fin de evadir el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social sobre dichos montos...”

**“Artículo 129. Sanción por otras infracciones a la Ley Orgánica y a sus reglamentos.** Las infracciones a las normas de esta Ley, que no tengan previstas sanciones específicas, serán sancionadas con multas desde cien balboas (B/.100.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00)...”

**“Artículo 91. Sub-declaración en las planillas de pago.**

De conformidad con el artículo 122 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.300.00 hasta B/.20,000.00.

Se entiende por sub-declaración, la acción de declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, con el fin de evadir el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social sobre dichos montos...”

**“Artículo 95. Demás infracciones a la Ley Orgánica y sus reglamentos.**

De conformidad con el artículo 129 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, las infracciones a la Ley, que no tengan previstas sanciones específicas, serán sancionadas con multas desde B/.100.00 hasta B/.25,000.00...”

Las normas citadas sirvieron de sustento al Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social para emitir la Resolución 384-2010 de 19 de mayo de 2010, mediante la cual resolvió sancionar al empleador Compañía Chevron de Panamá, S.A., al pago de la suma de B/.20,200.00, en concepto de multa por la subdeclaración en las planillas de pago y otras infracciones a la Ley Orgánica de la institución (Cfr. fojas 27-30 del expediente judicial).

Lo expuesto hasta aquí, sirve para dejar en claro que, contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de la recurrente en el sentido que a su representada se le sancionó dos veces por la misma causa administrativa, lo cierto es, que nos encontramos ante dos actos administrativos distintos, representados en las Resoluciones 1,182-2009 D.G. de 22 de diciembre de 2009 y 384-2010 de 19 de mayo de 2010, y que éstos obedecen a motivos diferentes e independientes.

Cabe agregar, que el hecho de que el empleador haya efectuado el pago del monto adeudado, no lo exime del cumplimiento de la sanción correspondiente por las omisiones en que incurrió durante el período de enero de 2003 a diciembre de 2007. Así, se infiere de lo establecido en el artículo 100 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Artículo 100.** Obligación del pago de las cuotas u otras contribuciones establecidas en la Ley, en adición al cumplimiento de la sanción.

La imposición de las sanciones previstas en este Reglamento no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron, del pago de las cuotas u otras contribuciones establecidas en la Ley, incluyendo el monto del alcance correspondiente y los recargos e intereses respectivos, ni de cualquier otra responsabilidad penal o de cualquier otra índole que legalmente proceda.” (El subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar, la norma transcrita es clara al señalar que la aplicación de una sanción es independiente de la obligación que tiene el empleador de pagar el monto adeudado en concepto de omisiones, por lo que este Despacho es de opinión que con la emisión de las citadas resoluciones 1,182-2009 D.G. de 22 de diciembre de 2009 y 384-2010 de 19 de mayo de 2010, no se producido la infracción de los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 2000.

Por otra parte, el abogado de la demandante también advierte que la resolución impugnada contraviene lo dispuesto en los artículos 129 de la Ley 51 de 2005 y 95 y 96 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro

Social, ya que considera que al momento de determinar el monto de la sanción, el Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social no tomó en cuenta ninguno de los factores establecidos para ello, pues, procedió a aplicarle una multa por el monto máximo establecido en la Ley (Cfr. fojas 14-24 del expediente judicial).

Frente al planteamiento expuesto, resulta necesario destacar que, según se expresa en el informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, al momento de establecerse la cuantía de la multa aplicada se verificaron íntegramente los factores económicos, el monto de las sumas dejadas de pagar, el número de empleados afectados y la gravedad de la falta cometida, por lo que al encontrarse el monto de la sanción aplicado dentro del rango establecido en la Ley se estima que dichos cargos de infracción deben ser desestimados (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Dentro del contexto de lo anteriormente expresado, podemos concluir que al emitir el acto administrativo en estudio, la entidad demanda actuó con estricto apego a la Ley y a la reglamentación que rige la materia y que, contrario a lo argumentado por la recurrente, el mismo no infringe los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 2000; 129 de la Ley 51 de 2005; 95 y 96 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución DINAI 384-2010 de 19 de mayo de 2010, emitida por el Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, los actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda

relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 95-13